

Der International Accounting Standards Board – privater Standardsetzer der Weltwirtschaft

Inhalt

Struktur und Aufgaben des IASB	1
Die Rolle des IASB in der Krise und das Fair Value Accounting	5
Ein Beispiel für die Bedeutung von Bilanzierungsregeln – Das Country-by-Country Reporting	6
Kritik am IASB und den IAS/IFRS	6
Schlussfolgerungen	8
Impressum	9

Im Verlauf der aktuellen Finanzkrise ist eine Organisation ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt, die bis dahin nur wenigen Experten und einigen Aktivisten bekannt war. Dabei klaffen hier die Bedeutung und Wahrnehmung einer regelsetzenden Körperschaft so weit auseinander wie in kaum einem anderen Bereich.

Gemeint ist der *International Accounting Standards Board* (IASB, Internationaler Ausschuss für Rechnungslegungsstandards), eine in London ansässige Organisation, die Bilanzierungsregeln für Unternehmen verfasst. In den Fokus auch der deutschen Presse, Politik und interessierten Öffentlichkeit rückte der IASB, als ihm vorgeworfen wurde, die von ihm erarbeiteten Bilanzregeln seien für eine Verschärfung der Finanzkrise mit verantwortlich. Seither ist eine lebhafte Debatte über die Rolle des IASB, seine Produkte und innere Struktur entbrannt.

Struktur und Aufgaben des IASB

Wie Unternehmen und Banken über ihre Zahlungsströme, Gewinne und Vermögen Buch führen müssen, ist in verschiedenen Gesetzen und Regeln festgelegt. Für Deutschland gelten das Handelsgesetzbuch (HGB), und – für international agierende und

an Börsen gelistete Firmen – darüber hinaus die *International Accounting Standards* bzw. die *International Financial Reporting Standards* (IAS/IFRS). Diese internationalen Regeln für die Bilanzierung von Unternehmen werden vom IASB in London herausgegeben und über ein kompliziertes Verfahren in europäisches Recht übernommen. Brisant daran ist, dass der IASB keine staatliche Organisation ist. Vielmehr wird er von einer privaten Stiftung getragen, die in dem als Steuer- und Verdunkelungsoase bekannten US-Bundesstaat Delaware registriert ist, obwohl das Büro sowohl des IASB als auch der Trägerstiftung in London ansässig sind. Der IASB besteht hauptsächlich aus Vertretern privater Unternehmen, allen voran entsandt von den großen vier Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (Pricewaterhouse-Coopers, Deloitte & Touche, KPMG und Ernst&Young), und Experten aus nationalen Rechnungslegungsvereinigungen.

Aufstieg des IASB

Der IASB ging 2001 aus dem *International Accounting Standards Committee* (IASC) hervor, welches schon 1973 als private Organisation von Wirtschaftsprüfungsvereinigungen gegründet worden war. Ziel war es, internationale Bilanzregeln (*International Accounting Standards*, IAS) zu schaffen, um Ver-

gleichbarkeit zwischen den Jahresabschlüssen von Unternehmen aus verschiedenen Ländern herzustellen. Dies geschah vor allem auf Drängen des Weltverbands der Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO, *Internationale Organisation of Securities Commissions*). Die IOSCO empfahl im Jahr 2000, die IAS als Rechnungslegungsstandards bei der Börsenzulassung zu akzeptieren.¹ In Deutschland waren Abschlüsse nach IAS im Marktsegment „Neuer Markt“ schon seit 1997 zugelassen.

Weil die amerikanische Börsenaufsicht den Empfehlungen der IOSCO jedoch nicht folgte, kam es 2001 zur Reorganisation des IASC. Von den 41 bis dahin verabschiedeten IAS wurden bis heute 29 übernommen. Hinzugekommen sind die *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

Die IAS/IFRS sind seit 2005 von der Europäischen Union zwingend für börsennotierte Unternehmen vorgeschrieben. Dies verhalf den Standards zum weltweiten Durchbruch. Heute sind die IAS/IFRS in weltweit mehr als 100 Ländern eingeführt. Nach Vereinbarungen aus den Jahren 2002 und 2006 lässt auch die Börsenaufsicht der USA seit 2009 Abschlüsse nach IAS/IFRS zu. Außerdem ist eine Angleichung der US-GAAP (der Rechnungslegungsstandards in den USA) mit den IAS/IFRS vorgesehen. Ziel ist die abschließende Zusammenlegung, die für die Mitte des kommenden Jahres geplant ist. Allerdings ist im Moment noch nicht absehbar, ob dieses Vorhaben umsetzbar ist.²

Auch in Deutschland sind Jahresabschlüsse nach IAS/IFRS heute verpflichtend für kapitalmarktorientierte Unternehmen vorgeschrieben. Weiterhin dürfen andere Unternehmen Abschlüsse nach IAS/IFRS abgeben und so die nötigen Informationen für internationale Investoren bereitstellen. Für die Berechnung der Gewinne und steuerlich relevanten Zahlen ist in Deutschland jedoch weiterhin das Handelsgesetzbuch (HGB) in Verbindung mit dem Einkommenssteuergesetz (EStG) maßgeblich. Die IAS/IFRS werden jedoch immer einflussreicher – auch in Bereichen der Besteuerung. Dies gilt vor allem nach der Reform des deutschen Bilanzrechts durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) von 2009.³

Struktur des IASB

Der IASB besteht aus 14 Mitgliedern, je vier aus Asien/Ozeanien, Europa und Nordamerika und je einem aus Afrika und Südamerika. Sie sollen nach Kriterien der Qualifikation vom Treuhandrat der *International Accounting Standards Committee Foundation* (IASC Foundation) ausgewählt werden. Der Vorsitzende des IASB wird ebenfalls von der Stiftung bestimmt (im Moment der Brite David Tweedie). Die Mitglieder üben ihr Amt maximal zweimal fünf Jahre aus.

Die 22 Treuhänder der *IASC Foundation* wiederum werden unter Bestätigung des 2009 neu geschaffenen *Monitoring Board* von den schon im Amt befindlichen Mitgliedern des Treuhandrates (*Trustees*) bestimmt. Die Treuhänder können ihr Amt zweimal drei Jahre lang ausüben. Die Zusammensetzung des Treuhänderrates soll dabei regional ausgeglichen gestaltet werden. Vorgesehen sind je sechs Sitze für Asien/Ozeanien, Europa und Nordamerika. Vier weitere Sitze sind für den Rest der Welt vorgesehen. Das Hauptaugenmerk liegt eindeutig auf den großen Finanzzentren, was in der Verfassung der *IASC Foundation* ausdrücklich so vorgesehen ist.⁴ Weiterhin sind mindestens zwei Sitze für Vertreter der großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vorbehalten (zur Zeit sind es drei der vier großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, zu denen sich Vertreter großer Finanzinstitute wie der Deutschen Bank und UBS gesellen).⁵

Der Treuhandrat kooperiert bei der Bestimmung seiner Mitglieder und der Ausgestaltung seiner Politik eng mit dem aus Vertretern öffentlicher Behörden zusammen gesetzten *Monitoring Board*. Dieser besteht aus einem Vertreter der Europäischen Kommission, dem Vorsitzenden des Schwellenländerkomitees der IOSCO, dem Vorsitzenden des technischen Ausschusses der IOSCO, je einem Vertreter japanischer und US-amerikanischer Finanzbehörden und (mit Beobachterstatus) dem Vorsitzenden des Basel Komitees zur Bankenaufsicht. Auch hier ist also keineswegs für regionale Ausgeglichenheit gesorgt. Der *Monitoring Board* wurde erst im Verlauf der Finanzkrise 2009 als Reaktion auf Kritik am IASB von Seiten der Politik eingerichtet.⁶ Seine Kompetenzen

1 Buschhüter, Michael & Andreas Striegel (2009): Internationale Rechnungslegung: IFRS Praxis. Gabler, Wiesbaden. Vgl. S. 29ff.

2 Financial Times Deutschland (2010): Wie auf dem G20-Gipfel geschachert wird. 04.06.2010.

3 vgl. Buschhüter & Striegel (2009).

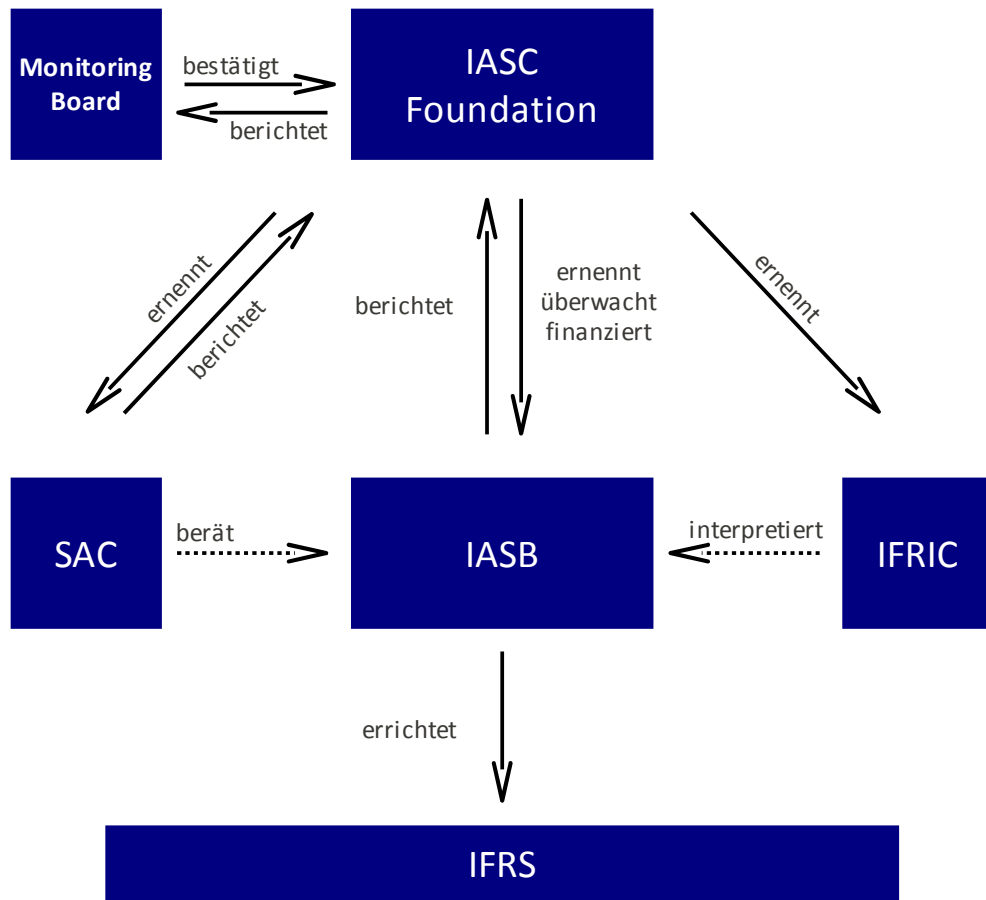
4 IASC Foundation (2010): Constitution – Approved by the Trustees February 2010.

[<http://www.iasb.org/The+organisation/Governance+and+accountability/Constitution/Constitution.htm>]

5 <http://www.iasb.org/The+organisation/Trustees/Trustees.htm>

6 Nölke, Andreas (2009): The Politics of accounting regulation – Responses to the subprime crisis. In: Helleiner, Eric/Pagliari, Stefano/Zimmermann, Hubert: Global Finance in Crisis – The Politics of International Regulatory Change. London & New York. S. 37-55.

Organisationsstruktur des IASB



(Quelle: Eigene Darstellung nach www.iasb.org)

beschränken sich jedoch auf die Auswahl neuer Trustees. Auf die inhaltliche Arbeit hat er keinerlei Einfluss.

Neben dem IASB gibt es noch zwei nachgeordnete Gremien, das *International Financial Reporting Committee* (IFRIC) und den *Standards Advisory Council* (SAC). Aufgabe des IFRIC ist es, wo nötig, Kommentare und Interpretationen zu den IAS/IFRS zu liefern. Der SAC berät den IASB in seiner Arbeit. Die Mitglieder des SAC werden von den Treuhändern der IASC Foundation auf drei Jahre bestimmt. Er besteht aus 30 Personen, die repräsentativ Regionen und Berufsgruppen vertreten sollen.

Due Process

Der Prozess der Standardsetzung des IASB folgt einem Verfahren, das sich *Due Process* (ordentliches Verfahren) nennt. Dabei werden interessierten Akteursgruppen Möglichkeiten zur Kommentierung und Einflussnahme auf die Standardsetzung gege-

ben. Wie groß der Einfluss der jeweiligen Gruppen ist, bleibt fraglich. Es zeichnet sich ab, dass die Bedeutung des Finanzsektors überproportional groß ist, während Bedenken aus der Zivilgesellschaft weniger Beachtung finden (s.u.).⁷

Über den SAC, in dem Vertreter verschiedener Länder und Berufsgruppen sitzen, soll die Einflussnahme durch die betroffenen Stakeholder institutionell gewährleistet werden. Darüber hinaus können alle interessierten Gruppen, Institutionen oder Privatpersonen Kommentare zu Entwürfen von Standards abgeben. Jeder dieser Kommentare wird bearbeitet und veröffentlicht – was nicht heißt, dass Bedenken in jedem Fall berücksichtigt werden. (s.u.)

⁷ Perry, James & Nölke, Andreas (2006): The political economy of International Accounting Standards. *Review of International Political Economy*, 13:4 October 2006: 559-586.

Finanzierung

Die Arbeit des IASB wird über Zuschüsse an die *IASC Foundation* finanziert. Dabei werden die Beiträge national eingesammelt und an die Stiftung weitergeleitet. Je nach Land gibt es unterschiedliche Finanzierungsmodelle. In Deutschland tragen über 100 Unternehmen mit Beiträgen von maximal je 36.000 € zur Finanzierung des IASB bei. Insgesamt leistet Deutschland ca. 1.800.000 € und ist damit innerhalb der Europäischen Union der größte Beitragszahler.

Die regionalen Schwerpunkte in der Postenvergabe innerhalb des IASB spiegeln sich in den Beiträgen der Regionen wider. Der größte Batzen der nationalen Beiträge kommt aus Europa, gefolgt von Asien/Ozeanien und Amerika. Eine Besonderheit sind Beiträge großer, international agierender Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Diese werden getrennt von nationalen Beiträgen verbucht. Die vier größten Gesellschaften tragen einen Anteil von 32 Prozent zum Budget des IASB bei, und damit mehr als die Summe aller europäischen Beiträge. (vgl. Abb.) Damit ist der IASB in erheblichem Maße von den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften finanziell abhängig.

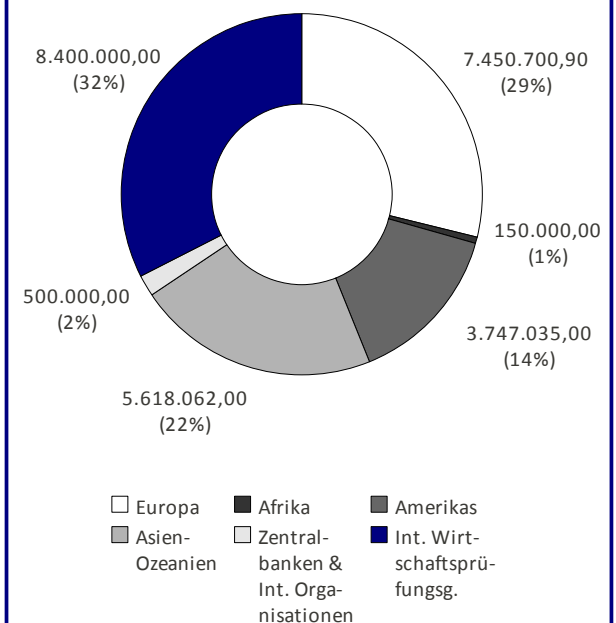
Die Art und Weise der Finanzierung ist Ausdruck mangelhafter demokratischer Verfasstheit des IASB. Anstatt durch öffentliche Mittel, die den Einfluss staatlicher Behörden und demokratische Kontrolle sicherstellen würden findet die Finanzierung in signifikantem Umfang durch private Akteure und auf freiwilliger Basis statt. Damit macht sich der IASB von jenen abhängig, die von seinen Entscheidungen maßgeblich betroffen sind. Wie er dabei seine Unabhängigkeit und Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl gewährleisten will, wie es ausdrücklich in der Satzung der Stiftung verankert ist, bleibt fraglich.

Übernahme in europäisches Recht

Da der IASB eine privatrechtliche Organisation ist, erlangen seine Standards nicht automatisch Gesetzeskraft. Dazu müssen sie zuerst durch staatliche Behörden oder Gesetzgebungsorgane angenommen werden. Innerhalb der EU geschieht dies im Rahmen des sogenannten *Komitologieverfahrens*, d.h. eines vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens.

Dabei schlägt die Kommission einen Standard zur Annahme vor. Das *Accounting Regulatory Committee* (ARC), in dem die Mitgliedsländer der EU vertreten sind, erkennt die Standards dann an. Dabei wird die Kommission von der *European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG) beraten, einer privat finanzierten Gruppe von Fachleuten aus der Praxis und Vertretern nationaler Standardsetzungsgremien.

Finanzierung nach Regionen/Organisationen



Stand Feb. 2010; Beträge in US-\$ in Preisen vom 01.02.2010
Quelle: Eigene Darstellung nach [<http://www.iasb.org/The+Organisation/Governance+and+accountability/Financing/Long-term+funding+commitments.htm>]

Die EFRAG nimmt auch im Vorfeld Einfluss auf die Standardsetzung des IASB (s.o.).⁸ So ist die Privat- (und v.a. Die Finanz-) wirtschaft selbst im Prozess der Annahme der Standards durch ein öffentliches Organ institutionell beteiligt und kann ihren Einfluss geltend machen.

Dabei gilt grundsätzlich, dass das ARC auf Vorschlag der Kommission vorliegende Standards nur annehmen oder ablehnen kann. Sie zu modifizieren ist nicht vorgesehen. Das Europäische Parlament war zu Beginn aus dem Prozess der Standardumsetzung ausgeschlossen. Seit 2008 kann es die Einführung eines Standards (wie auch der Rat der EU) ablehnen, jedoch nur unter bestimmten, eng definierten Voraussetzungen.

Die Parlamente der Mitgliedsstaaten der EU sind grundsätzlich nicht an der Standardsetzung beteiligt. Die Nationalstaaten üben ihren Einfluss lediglich über ihren Sitz im ARC aus, in dem gewöhnlich Experten aus den zuständigen Ministerien vertreten sind.⁹

8 Zum Einfluss der Privatwirtschaft im Komitologieprozess siehe: Alter-EU (2010): A Captive Commission – The role of the financial industry in shaping EU regulation. [http://www.euractiv.de/fileadmin/images/ALTER-EU_CaptiveCommission_FINAL_Nov09.pdf]

9 vgl. hierzu Feldt, Heidi/Martens, Jens (2008): Transparenz beginnt zu Hause – Deutsche Unternehmen und Banken im Rohstoffsektor und die Transparenz ihrer Zahlungsflüsse. Bonn. S. 43ff.

Die Rolle des IASB in der Krise und das *Fair Value Accounting*

Der IASB rückte auf dem Höhepunkt der Finanzkrise in den Mittelpunkt öffentlichen Interesses. Dafür verantwortlich war weniger seine Struktur, als ein einzelner Standard, der die Bilanzierung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten (Finanzinstrumenten) regelt – IAS 39.

Fair Value Accounting

Laut IAS 39 werden Finanzinstrumente nach ihrem Zeitwert (*fair value*) bewertet. D.h. vereinfacht gesagt, dass Vermögenswerte nach ihrem Tageskurs bilanziert werden. Die Folge ist, dass der Preisverfall von Wertpapieren unmittelbare Auswirkungen auf die Bilanzen ihrer Besitzer hat und sie in einem Abwärtsstrudel mit sich reißen kann. So schrumpft durch fallende Preise für gehaltene Börsenwerte das Eigenkapital, was wiederum Verkäufe von Vermögenspositionen nötig macht und damit den Druck auf die Preise von verkauften Werten weiter erhöht. Während Kursgewinne im Laufe einer Wachstumsphase die Buchwerte einer ganzen Branche anheben können, kann während einer Phase des Wertverfalls genau der gegenteilige Effekt eintreten. Die Zeitwertbilanzierung hat also prozyklische Effekte – sie kann bei der Bildung von Blasen wie ein Katalysator wirken.¹⁰

Die Bilanzierung nach dem Zeitwert dient in erster Linie den Interessen von Finanzinvestoren. Unternehmen als Empfänger von Krediten und Kapital möchten ihre Bilanzen langfristig führen und Anlagevermögen zu stabilen Preisen verbuchen. Sie agieren eher nach dem Vorsichtsprinzip. Investoren dagegen wollen über kurzfristige Schwankungen im Wert eines Unternehmens informiert sein, um ihre Anlagen entsprechend platzieren zu können. Eine Ausweitung des *Fair Value*-Ansatzes führt so zu einer Machtverschiebung im Verhältnis des finanziellen Sektors gegenüber der produzierenden Industrie. Dies macht die Realwirtschaft für Auswirkungen von Finanzkrisen noch anfälliger.¹¹

Noch problematischer wird das *Fair Value Accounting* angesichts der Tendenz, zunehmend auch immaterielle Vermögenswerte in Bilanzen aufzunehmen. Diese Tendenz erhöht die Bedeutung von Kapi-

tal gegenüber anderen Produktionsfaktoren, was die Verhandlungsposition etwa von Gewerkschaften gegenüber Kapitalgebern und Eigentümern schwächt.¹²

Bilanzen in der Krise

Im Zuge der Finanzkrise wurde mit dem ersten Rettungspaket in den USA die *Fair Value*-Bilanzierung außer Kraft gesetzt.¹³ Der IASB konnte dem Druck auch auf europäischer Ebene nicht lange Stand halten. Um einem direkten Eingreifen der Europäischen Kommission zuvor zu kommen, modifizierte der IASB die Regeln zum *Fair Value Accounting*.¹⁴ So durften vorher zum Marktpreis bewertete Wertpapiere aus dem Handelsbestand in den Anlagenbestand gebucht werden, wo sie bis zur Fälligkeit gehalten werden. So wurde der Druck deutlich verringert, solche Wertpapiere abzuschreiben.¹⁵ Dieser Eingriff wurde aber nicht ausschließlich positiv bewertet. Vielmehr sprachen Kommentatoren von „Deregulierung“.¹⁶ Dem schloss sich auch David Tweedie an, Vorsitzender des IASB, als er darauf hinwies, dass die Umbuchungen lediglich Verluste verschleierten (es ging bis November 2008 bereits um eine Summe von 113 Mrd. Euro).¹⁷

Die Debatte um die Bilanzierung von Vermögenswerten dauert zur Zeit noch immer an, und es ist nicht abschließend zu bewerten, wie das Gerangel zwischen Abschlusserstellern (*contra fair value*) und Abschlussnutzern (*pro fair value*) ausgehen wird. Allerdings deutet vieles darauf hin, dass sich der IASB zur Zeit, während die Krise im Abklingen begriffen scheint, nicht dem politischen Druck beugen wird. Vielmehr erscheint es möglich, dass die Grundsätze des *Fair Value Accounting* auf weitere Bereiche ausgedehnt werden.¹⁸

Im Verlauf der Finanzkrise wurden Rufe nach einer besseren Überwachung des IASB laut.¹⁹ Der IASB

12 ebd. S. 571ff.

13 Economist (2008:3): Fair cop – Fair-value accounting becomes a political issue. The Economist, 02.10.2008.

14 Inman, Phillip (2008): UK accounting watchdog threatens to quit over EU rule change. The Guardian, 12.11.2008.

15 Lebert, Rolf & Christine Mai (2008): Bilanzierungsregeln – „Die fröhliche Wiederkehr der deutschen Vorsicht“. Financial Times Deutschland, 13.10.2008.

16 Kappeler, Beate (2008): „In Ängsten findet manches statt“ – Wettbewerbsbehörden schauen weg, und Regierungen setzen Regeln ausser Kraft. Zurzeit wird nicht reguliert, sondern dereguliert. NZZ am Sonntag, 19.10.2008.

17 Hughes, Jennifer (2008:1): IASB questions relaxing of fair value accounting. Financial Times, 07.11.2008.

18 Financial Times Deutschland (2010): Bilanzwächter lösen sich von der Politik. 16.02.2010.

19 Hughes, Jennifer (2008:2): Supervisory Body eyed for IASB. Financial Times, 08.11.2008.

[http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/transparenz_beginnt_zu_hause.pdf]

10 vgl. Economist (2008:1): Black mark – An accounting standard comes under the microscope. The Economist, 15.05.2008.

und: Economist (2008:2): All's fair – The crisis and fair-value accounting. The Economist, 18.09.2008.

11 Perry/Nölke (2006), S. 570.

wehrte sich nach Kräften, der Vorsitzende drohte mit Rücktritt. Weiterhin verglichen sich die Standard-setzer in ihrer Funktion mit den Zentralbanken und der ihnen zugesprochenen Unabhängigkeit in der Festsetzung der Leitzinsen.²⁰

Beim G20-Gipfel im November 2008 hatten die Staats- und Regierungschefs gefordert:

„Indem wir auf finanzielle Stabilität achten, sollte die Verwaltung des internationalen Standardsetzungsgremiums weiter verbessert werden. Dazu gehört eine Neubewertung seiner Mitgliedschaft, vor allem, um Transparenz, Rechenschaftspflicht und ein angemessenes Verhältnis des unabhängigen Gremiums zu den öffentlichen Behörden sicherzustellen.“²¹

Die Umsetzung dieses Programms lässt aber noch auf sich warten. Zwar wurde im Januar 2009 ein Überwachungsgremium innerhalb der Mutterstiftung gegründet, das *Monitoring Board* (s.o.); dieser halbherzige Schritt zur öffentlichen Überwachung und Regulierung der Regelsetzer ist aber bis heute der einzige geblieben.

Ein Beispiel für die Bedeutung von Bilanzierungsregeln – Das *Country-by-Country Reporting*²²

Wie weitreichend die Entscheidungen des IASB sind, kann am Beispiel der Forderung nach länderbezogenen Berichtspflichten für Unternehmen (*Country-by-Country Reporting*) dargestellt werden. Diese wären erforderlich, um transparent zu machen, in welchen Ländern Transnationale Konzerne in welcher Höhe Gewinne ausweisen und Steuern bezahlen – eine Voraussetzung, um Steuervermeidung und Gewinnverlagerung in Schattenfinanzzentren effektiv zu verhindern. Bisher müssen Konzerne nach IFRS 8 („Segmentberichterstattung“) ihre Bilanzen nach Geschäftssegmenten gliedern. Grundsätzlich versteht man unter Segmentberichterstattung die Offenlegung von Vermögens- und Ergebnisinformationen eines Unternehmens, untergliedert nach Tätigkeitsbereichen (Unternehmensbereichen) und geografischen Merkmalen. Dies könnte die Aufgliederung der Unternehmenszahlen nach Ländern einschließen. Da Unternehmen jedoch nach IFRS 8

nicht verpflichtet sind, dies zu tun, wird dies auch kaum getan.

Konzerne werden, obwohl sie eine gemeinsame Bilanz veröffentlichen, steuerlich nicht als Gesamtkonzern veranlagt. Jede Konzerngesellschaft wird individuell besteuert. Dadurch wird der Überblick über die Vorgänge innerhalb des Konzerns erschwert.

Wären Konzerne durch IFRS 8 dazu gezwungen, ihre Bilanzen auch nach Ländern (*Country-by-Country Reporting*) und Tochtergesellschaften aufzuschlüsseln, würde den Finanzbehörden der einzelnen Länder ihre Arbeit vereinfacht. Dies könnte zu Mehreinnahmen in den Steuerkassen führen. Auch Entwicklungsländer könnten so von einer veränderten Bilanzierungspraxis konkret profitieren.

Kritik am IASB und den IAS/IFRS

In den Jahren seit seiner Gründung ist der IASB immer wieder in die Kritik geraten, vor allem von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, die zumeist die Ausgestaltung einzelner Standards anprangerten. Aber auch innerhalb der Wirtschaft hat es immer wieder Widerstände gegeben. So wurde in regelmäßigen Abständen angemahnt, der IASB dürfe nicht einseitig große Konzerne bevorzugen, die ihre Bilanzen nach seinen Regeln schrieben, sondern sollte auch die Interessen kleiner und mittelständischer Unternehmen berücksichtigen.

Der Wirtschaftswissenschaftler Prem Sikka formuliert seine grundsätzliche Kritik am IASB und seinen Verfahren folgendermaßen:

„Der IASB beansprucht, Rechenschaftspflichten und Transparenz in der Wirtschaft zu fördern, aber er selbst ist eine geheimniskrämerische Organisation. Er ist ein Ableger eines privaten Unternehmens, registriert im US-Bundesstaat Delaware, einem für seine Geheimhaltung in Unternehmensdingen bekannten Ort.“²³

Die Kritik am IASB lässt sich unter folgenden Punkten zusammenfassen:

Finanzielle Abhängigkeiten

Immer wieder wird kritisiert, so beispielsweise von Prem Sikka, der IASB sei finanziell abhängig von den großen vier Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und

20 Hughes, Jennifer (2008:3): IASB chairman warns on risk to rules. *Financial Times*, 11.11.2008.

21 McDonald, Oonagh (2009): Not fair game to attack for credit crisis. *Financial Times*, 15.01.2009.

22 Tax Justice Network (2008): *Country-by-Country Reporting: Rechnungslegung nach Ländern*. [\[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Bilanzierungsregeln_Country-by-Country_deutsch_08.pdf\]](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Bilanzierungsregeln_Country-by-Country_deutsch_08.pdf)

23 Sikka, Prem (2007:1): There's no accounting for accountants. In *guardian.co.uk*, 29.08.2007.

[\[http://www.guardian.co.uk/commentsfree/2007/aug/29/noaccountingforaccountings\]](http://www.guardian.co.uk/commentsfree/2007/aug/29/noaccountingforaccountings)

anderen großen Unternehmen. Diese Abhängigkeit spiegelt sich auch in den vom IASB vertretenen Interessen wider. So trage der IASB den Bedenken von Finanzinvestoren in aller Regel eher Rechnung als denen aus der produzierenden Wirtschaft. Ähnliches kritisiert z.B. auch Nölke (2006).

Die Aussicht, das *Fair Value Accounting* gegen den Widerstand der produzierenden Industrie auf weitere Bereiche auszudehnen, ist ein Indiz für diese einseitige Abhängigkeit. (s.o.)

Kein Blick auf das Gemeinwohl

Die Standards sind das Ergebnis von politischen Aushandlungsprozessen unter wirtschaftlichen Eliten, die das Gemeinwohl dabei nicht im Blick haben. Die vom IASB formulierten Standards haben keineswegs nur technische Implikationen:

„Die vom IASB herausgegebenen Standards haben Einfluss auf die Verteilung von Einkommen, Gehältern, Dividenden, Reichtum, Risiko, Steuern und Sozialleistungen.“²⁴

So können Standards des IASB z.B. dazu führen, dass Aktienoptionen für Mitarbeiter nicht mehr wie bisher als Gehaltsergänzungen genutzt werden.²⁵

Mangelhafte demokratische Kontrolle

Der IASB ist keinem demokratisch gewählten Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig – obwohl seine Standards quasi Gesetzeskraft haben. Lediglich über das Komitologieverfahren der EU und den neuen *Monitoring Board* gibt es ein Mindestmaß an politischer und öffentlicher Kontrolle. Diese „Demokratisierung“ ist jedoch erst unter enormem Druck zu Stande gekommen.

Insgesamt ist aber die faktische Delegation der Standardsetzung an eine privatwirtschaftliche internationale Organisation eine Preisgabe von Souveränität, wie sie sonst kaum zu beobachten ist. Der EU bleibt z.B. nur die Möglichkeit, Regeln abzulehnen, nicht jedoch, solche selbst zu formulieren oder zu überarbeiten. Unter anderen Umständen wehren sich Nationalstaaten gegen die Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Organisationen wie die EU. Weshalb hier staatliche Aufgaben ohne Bedenken an eine private Organisation übertragen werden, bleibt ein Geheimnis. Allerdings regt sich im

Zuge der globalen Finanzkrise auch unter konservativen Politikern, wie dem bayrischen Finanzminister, erste Kritik.²⁶

Intransparenz

Der IASB verschanzt sich hinter einem Schleier scheinbarer Offenheit. So werden zwar Interessengruppen eingeladen, Stellungnahmen abzugeben, tatsächlich begünstigt dies aber Wirtschaftsinteressen, da nur Unternehmen über die notwendigen Ressourcen verfügten, von diesen Partizipationsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Es gibt bisher kaum Hinweise darauf, dass Eingaben berücksichtigt wurden, die nicht von Unternehmensseite vorgebracht wurden. Obwohl der IASB faktisch politische Entscheidungen trifft, unterliegt er keinerlei Regeln zur Veröffentlichung von Informationen.

Durchsetzungsinstrument für Unternehmensinteressen

Als ein Beispiel verfehlter Standardsetzung und mangelnder Kooperationsbereitschaft kann IFRS 8 angeführt werden. Hier zeigt sich ein Interessengegensatz zwischen Investoren und Unternehmen. Der IASB hat sich in diesem Fall eindeutig auf die Seite der Unternehmen geschlagen. Denn Investoren haben ein Interesse daran, zu erfahren, wo ihre Investitionen potentiell eingesetzt werden – genau so, wie Regierungen ein Interesse daran haben zu erfahren, wo evtl. zu versteuernde Gewinne erwirtschaftet werden. So wurde IFRS 8 auch von führenden Investorenvereinigungen als „idiotisch“ bezeichnet.²⁷

Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben sich an der Debatte im Vorfeld der Herausgabe von IFRS 8 beteiligt. Gemeinsam mit den Investoren forderten sie eine Aufschlüsselung der Geschäftstätigkeiten nach Ländern. So könnten einige interessante Sachverhalte aufgeklärt werden: Wie etwa erwirtschaftete Microsoft 2006 mit relativ wenigen Angestellten in Irland einen Umsatz von 16 Mrd. Dollar und 9 Mrd. Dollar Gewinn? Oder warum zahlt NewsCorp trotz weitreichender Aktivitäten in Großbritannien (Sky, Zeitungen usw.) dort kaum Unternehmenssteuer? Doch der IASB ignorierte diese Argumente bisher.

24 Sikka (2007:1). Vgl. auch Herman, Michael (2008): Legal fees to be squeezed under new accounting rules. In Times Online, 20.11.2008.
[<http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article5198291.ece>]

25 Saunders, Bill (2003): The inside track – Share options. In The Guardian, 29.09.2003.

26 Drost, Frank M. (2009): Bayrischer Finanzminister attackiert Bilanzexperten. In Handelsblatt, 19.02.2009.

27 Sikka, Prem (2007:2): Unaccountable. In guardian.co.uk, 04.09.2007.
[<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/sep/04/unaccountable>]

Schlussfolgerungen

Diskussionen und Debatten um Rechnungslegungsstandards mögen Vielen langweilig, technokratisch und grau erscheinen. Buchhaltungspraktiken haben aber einen Einfluss auf Steuern, Risikowahrnehmung, den Wert von Ersparnissen, Investitionen, Pensionen, den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Rechnungslegungsstandards beeinflussen das öffentliche Wohl und sollten damit auch von demokratisch legitimierten Organisationen gesetzt werden, die von Großkonzernen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften unabhängig sind.

Für die Zukunft des IASB ergeben sich daraus einige grundlegende Schlussfolgerungen:

Die Abhängigkeit des IASB von Spenden und Beiträgen aus der Privatwirtschaft und vor allem von den großen vier Wirtschaftsprüfungsgesellschaften muss dringend abgebaut werden. Eine Alternative zur derzeitigen Finanzierung wäre eine über öffentliche Beiträge der Staaten, in denen die Standards Gültigkeit haben. Denkbar wären auch Pflichtbeiträge der Anwender der Standards in Form von Nutzungsgebühren. Die Standards des IASB sollten dabei wie jedes andere globale öffentliche Gut behandelt werden. Ihre Bereitstellung fällt unter die Aufgaben der Staaten oder einer von ihnen gegründeten und kontrollierten Organisation.

Die Erkenntnis, dass Staaten ihrer Kontroll- und Regulierungsfunktion selbst nachkommen müssen und diese nicht an private Akteure abgeben dürfen, scheint sich im Moment durchzusetzen. Die auch für

öffentliche Haushalte dramatischen Folgen der Finanzkrise führen z.B. dazu, ernsthaft über eine „Verstaatlichung“ der Ratingagenturen nachzudenken. Eine Stärkung der Rolle des Staates darf nicht vor der Standardsetzung im Bereich der Rechnungslegung halt machen.

Die Kontrolle der Standardsetzer muss nach demokratischen Kriterien erfolgen. Kurzfristig wäre z.B. eine Stärkung des neuen *Monitoring Boards* denkbar. Es könnte mit Kompetenzen zur inhaltlichen Mitgestaltung ausgestattet werden.

Mittelfristig sollte der IASB jedoch in eine zwischenstaatliche Organisation umgewandelt oder in eine bestehende integriert werden. Der IASB gehört in das System der Vereinten Nationen, welches den Einfluss gerade auch kleinerer Ländern sicherstellen würde.

Außerdem ist es im Sinne partizipativer Mitbestimmung nötig, die Rolle der Parlamente in der Überführung der Standards in nationales Recht zu stärken. Ein erster Schritt wäre die Ausweitung der Mitgestaltungsmöglichkeiten des Europaparlaments und die Möglichkeit, Standards im Komitologieverfahren zu ändern oder nur teilweise anzunehmen.

Diese strukturellen Veränderungen sollten zum Ziel haben, die Produkte des IASB stärker am Gemeinwohl zu orientieren. Die Standards sind nicht nur Instrumente *für* die Märkte sondern auch für Gesellschaften zur Kontrolle der Märkte. Dazu müssen sie sich jedoch an ökologischen, menschen- und steuerrechtlichen Kriterien orientieren.

Impressum

Herausgeber Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland

Kontakt MISEREOR
Georg Stoll
Mozartstr. 9
D-52064 Aachen
Georg.Stoll@misereor.de

Autor Wolfgang Obenland

Redaktion Jens Martens
Global Policy Forum Europe

Layout/Design Wolfgang Obenland



Das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen (Tax Compliance) und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümern und -verwalterInnen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Neben der Webseite taxjustice.net betreibt TJN den deutschsprachigen [Blog Steuergerechtigkeit](#) mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.